MAY302023_05B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

案号：26954248 日期：2023年5月30日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名企业家和国际教育顾问，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国从事教育咨询领域的企业家工作。她持有田纳西州I ~大学的国际教育政策与管理教育硕士学位，以及格鲁吉亚国I 大学的文学硕士学位。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。然而，审理主任认定申请人未能证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。

A. 拟议事业的实质价值与国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。审理主任的决定认定“ 实质价值与国家重要性已满足 ”。然而，该决定未充分解释此认定的依据。

随申请一并提交的，申请人提交了一份陈述，宽泛地描述了其拟议事业，即建立一家教育咨询服务，其“ 目标是帮助 prospective 学生发掘其潜力、克服心理障碍，并在学术上做好准备，以进入其选择的美国高等教育机构学习…… ”。在回应审理主任的证据要求时，申请人提交了一份关于其新公司I II I的商业计划，该公司将为寻求赴美国留学的国际学生提供在线咨询和学术支持服务。申请人将担任首席服务经理，监督企业的行政和运营，以确保客户获得个性化的辅导和建议。商业计划称，该公司将“ 通过帮助有才华的国际学生在美国学习，为美国高等教育的国际化作出贡献，并通过支持其经济增长来支持其发展 ”。

审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明该事业具有实质价值和国家重要性。该事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。3 在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任应关注申请人将做什么，而非具体职业。一项事业

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定具有自由裁量性质）。
3 一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。

若对某一领域或区域具有更广泛影响的显著潜力，通常可达到具有国家重要性的水平，从而确立国家利益豁免的资格。4 审理主任应审查记录，以确定申请人是否已证明其拟议事业对该领域具有更广泛影响的显著潜力。

如果审理主任认定申请人的文件不符合 Dhanasar 第一项要件的实质价值或国家重要性要求，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在第二项要件中，焦点转向申请人及其推进拟议事业的有利地位，本办公室在作出此认定时考虑若干因素。本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

对于 Dhanasar 的第二项要件，审理主任认定，虽然记录显示申请人“ 在其事业领域获得了技能和经验 ”，但并未证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。然而，该决定未充分解释此认定的依据。该决定未描述审理主任为作出认定而审查的证据。该决定列举了两份证据文件，即申请人的学位和推荐信；然而，这似乎不正确，因为记录并未表明申请人提交了推荐信。此外，该决定未提及或分析申请人提交的其他证据。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定证据不足以证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。申请人重申其先前的主张，并提交了新证据、推荐信、申请人近期完成在线课程的证书，以及一份商业战略计划草案和“ 推介演示文稿 ”，! I 被描述为由申请人共同创立的品牌。

从上诉时提交的证据来看，尚不清楚申请人是否改变了其拟议事业。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合 USCIS 的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

审理人员必须充分解释驳回申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate 审查。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回理由，以使答辩人获得有意义的机会

4 一般见 6 USCIS Policy Manual at F.5(D)(1)。

对裁定提出上诉）。在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交的证据或为回应补件通知而提交的证据。审理主任应分析证据，以判定申请人是否处于有利地位推进拟议事业。

据此，我们撤销审理主任关于申请人不符合Dhanasar框架第二项要素的认定。审理主任的任何新认定必须考虑为第二项要素提交的全部证据，包括申请人的学术记录、证书与培训、会员资格、审稿邀请、工作论文及专家意见信。审理主任应分析记录的具体内容，以判定这些文件是否使其处于有利地位推进拟议事业。若审理主任认定申请人的文件不符合Dhanasar第二项要素，该决定应讨论证据的不足之处并充分解释不符合资格的理由。

C. 判定豁免对美国之利益的权衡因素

关于Dhanasar第三项要素，审理主任陈述了法律及进行第三项要素权衡分析时的相关考量因素，并认定申请人“ 未能证明，经权衡，豁免职位邀请要求（因而豁免劳工证）对美国有利 ”。然而，审理主任未讨论在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未处理申请人就第三项要素提出的具体主张（如有）。若未对Dhanasar第三项要素所确定的因素进行适当评估，审理主任关于该项要素的认定即属错误。若审理主任认定申请人的文件不符合该项要素，该决定应处理申请人的论点和证据，并解释对各权衡因素给予的相对裁断权重。

III. 结论

据此，我们将申请发回重审，由审理主任判定申请人是否已确立国家利益豁免资格并作出新决定。审理主任可要求提交其认为对新认定有相关性的任何补充证据。因此，我们对本案发回重审后的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。